

УДК 351.77

**В. В. Брулевич**  
аспірант

Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна»

## ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ ЗА БЕЗПЕЧНІСТЮ І ЯКІСТЮ ХАРЧОВИХ ПРОДУКТІВ

Дотримання учасниками громадських відносин приписів, що містяться в правових нормах, значною мірою залежить від функціонування ефективної системи державного контролю. Не є винятком і сфера адміністративно-правового забезпечення безпечності та якості харчових продуктів, від здійснення контрольних заходів у якій залежить дотримання встановлених стандартів виготовлення, перевезення і зберігання харчових продуктів, а також здоров'я споживачів.

Місце державного контролю за безпечністю і якістю харчових продуктів у системі державного контролю визначається особливостями цієї сфери суспільних відносин, до яких належать такі: наявність великої кількості виробників, які здійснюють господарську діяльність, переважання приватної власності (при невеликій частці комунальної й незначній – державної) у структурі засобів виробництва, наявність безлічі стандартів і технічних регламентів, якими визначається виробництво харчових продуктів, харчових добавок, ароматизаторів, дієтичних добавок, допоміжних матеріалів, а також їх оборот. При цьому з огляду на досвід України варто зазначити, що для виробників ринку харчових продуктів характерними є тенденції зростання навіть за часів кризових явищ в економіці й оперативне реагування на зміну умов діяльності ринку. Так, у товарній структурі імпорту України у 2014 році молоко та молочні продукти, яйця птиці й натуральний мед становили суму, еквівалентну 185,8 млн доларів США, готові харчові продукти з м'яса, риби, зерна, кондитерські вироби тощо – 2601,8 млн доларів США, зернові культури – 366,6 млн доларів США [1, с. 31].

Зазначені особливості ринку харчових продуктів зумовлюють специфіку державного контролю в цій сфері та його важливість на цьому етапі розвитку України як держави із цивілізованими економічними відносинами. Разом із тим, попри наявні наукові розробки розв'язання проблем державного контролю в роботах О.Ф. Андрійко, В.Т. Білоуса, В.М. Гаращука, В.К. Колпакова, А.М. Музичука, Є.П. Рябченко, Л.А. Савченко й інших авторів, проблема ефективності державного контролю за безпечністю і якістю харчових продуктів вивчена ще недостатньо, що зумовлює актуальність статті.

Метою статті є дослідження категорії «ефективність державного контролю за безпечністю і

якістю харчових продуктів» шляхом моделювання системи критеріїв ефективності й опису зв'язків, наявних між указаними критеріями.

Перш ніж приступити до безпосереднього аналізу проблем підвищення ефективності державного контролю за безпечністю і якістю харчових продуктів, варто погодитися з точкою зору вчених, які вважають контроль основним способом забезпечення законності й дисципліни в державному управлінні, який одночасно є одним із елементів державного управління та найважливішою функцією держави [2, с. 95]. При цьому, беручи до уваги класифікації видів контролю, що склалися в науці адміністративного права [3, с. 88; 4, с. 96], можна говорити про існування законодавчого, виконавчого й судового контролю (за критерієм суб'єктів контролю), контролю за підприємствами приватної, комунальної та державної форми власності (залежно від підконтрольних об'єктів), відомчого, міжвідомчого й надвідомчого контролю (залежно від загальної сфери діяльності, що підлягає контролю). Предметною сферою діяльності державного контролю за безпечністю і якістю харчових продуктів є сфера виробництва й обігу харчових продуктів, що визначає змістовий аспект цього феномена. Саме ж поняття державного контролю в контексті сфери дії Закону України «Про основні засади та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів» можна визначити як діяльність (нагляд, інспектування, схвалення, аудит, моніторинг, огляд, відбір зразків і їх дослідження (випробування) та інші подібні за своїм змістом дії), що відбуваються з метою здійснення перевірки відповідності законодавству про безпечність і окремі показники якості харчових продуктів.

Варто зазначити, що необхідно відрізнити технологічний контроль за харчовими продуктами в процесі їх виготовлення, зберігання, перевезення та реалізації від державного контролю, який здійснюється з метою проведення перевірки відповідності законодавству про безпечність і окремі показники якості харчових продуктів. Відмінності між ними полягають у такому. Суб'єктами технологічного контролю є суб'єкти господарювання, якими, відповідно до положень ст. 55 Господарського кодексу України, визнаються учасники господарських відносин, котрі здійснюють господарську діяльність, реалізуючи господарську компетенцію (сукупність господарських прав та обов'язків), мають відокремлене майно й несуть

відповідальність за своїми зобов'язаннями в межах цього майна, крім випадків, передбачених законодавством. Ідеться про господарські організації – юридичні особи, створені відповідно до Цивільного кодексу України, державні, комунальні та інші підприємства, а також інших юридичних осіб, які здійснюють господарську діяльність і зареєстровані в установленому законом порядку; а також громадян України, іноземців та осіб без громадянства, котрі здійснюють господарську діяльність і зареєстровані відповідно до закону як підприємці [5]. Суб'єктами державного контролю є уповноважені правовими актами державні органи та їхні посадові особи, до компетенції яких зараховано здійснення нагляду, інспектування, аудит, моніторинг та інші подібні за своїм змістом дії з метою здійснення перевірки відповідності законодавству про безпечність і окремі показники якості харчових продуктів. Крім того, в першому випадку правовідносини, що виникають, охоплюються дією норм господарського та цивільного права, тоді як у другому випадку виявляються норми адміністративного права, що регулюють відносини у сфері державного управління економікою.

Говорячи про ефективність державного контролю за безпечністю і якістю харчових продуктів, потрібно звернутися до самого поняття «ефективність». Юриспруденція запозичила це поняття з економічної теорії, де ефективність розуміється як ступінь досягнення поставленої мети при мінімальних витратах ресурсів, необхідних для її досягнення [6, с. 171]. У праві поняття «ефективність» розглядається в контексті ефективності правового регулювання або окремих правових норм, ефективності діяльності державних інститутів, ефективності заходів юридичної відповідальності тощо. Основним питанням, що виникає під час оцінювання ефективності того чи іншого правового явища або процесу, є питання про критерії такого оцінювання. Критерій (від давньогрецького κριτήριον – здатність розрізнення, засіб судження, мірило) – ознака, підстава, правило прийняття рішення щодо оцінювання чого-небудь на відповідність висунутим вимогам (міри) [7, с. 154]. Існують точки зору, відповідно до яких критерій – це мірило для оцінювання, класифікації, судження, ознака, що дає змогу з безлічі можливих рішень вибрати одне, засіб, за допомогою якого вимірюються рівні, ступені прояву того чи іншого явища [8, с. 350]. За допомогою застосування критерію виділяється перевага будь-якого вибору порівняно з іншими; перевіряється відповідність результату поставленої мети або дається оцінка ступеня її реалізації [9, с. 31].

Серед різноманіття підходів до ефективності державного контролю можна виділити два основних напрями формування його критеріїв. Відповідно до першого підходу, така ефективність

оцінюється за виявленими в результаті контрольних заходів порушень правових норм. Згідно з другим підходом, акцент робиться на впливі контролю на розвиток правовідносин у певній сфері. У цьому контексті видається близькою точка зору, відповідно до якої розрізняють три групи критеріїв: ціннісно-раціональний, ціле-раціональний і прагматичний [10, с. 245]. При цьому ціннісно-раціональний критерій ефективності визначається за ознакою відповідності результатів рішень і їхніх наслідків визнаним державою цінностям, вираженим у політичній стратегії; раціональний критерій являє собою відповідність результатів виконання рішення поставленим цілям, практичним завданням, викладеним у державних програмах і планах, а вимір ефективності управління за типом «витрати-випуск» або «витрати-результат» характеризує прагматичний критерій [11, с. 42].

Аналіз законодавства України про безпечність і якість харчових продуктів з урахуванням викладених вище теоретичних підходів дає змогу виділити три групи критеріїв оцінювання ефективності державного контролю в цій сфері. Група ціннісно-раціональних критеріїв повинна розумітися в контексті Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом (зокрема розділу IV «Торгівля і питання, пов'язані з торгівлею», розділу V «Економічне і секторальне співробітництво») і включати таке:

- зміцнення економічних і торговельних відносин, що ведуть до поступової інтеграції України до внутрішнього ринку Європейського Союзу;
- створення поглибленої та всеохопної зони вільної торгівлі між Україною та Європейським Союзом;
- завершення переходу до діючої ринкової економіки;
- адаптацію положень законодавства України про безпечність і якість харчових продуктів до *acquis* Європейського Союзу.

Зазначені вище критерії мають не кількісний, а якісний характер, можуть використовуватися як загальні орієнтири під час планування та перевірки результативності контрольних заходів на ринку харчових продуктів. Разом із тим необхідні й кількісні критерії оцінювання ефективності державного контролю, застосування яких надало б можливість відстежувати динаміку окремих показників розвитку досліджуваної сфери. Звісно ж, це вимагає застосування цільових перевірок раціональних критеріїв ефективності державного контролю за безпечністю і якістю харчових продуктів, пов'язаних із рівнем цілепокладання в системі державного регулювання відносин на ринку харчових продуктів, що робить необхідним їх розгляд у контексті системи аналізу небезпечних факторів і контролю в критичних точках (Hazard Analysis and Critical Control Points, або HACCP) –

системи, що ідентифікує, оцінює й контролює небезпечні фактори, які є визначальними для безпечності харчових продуктів. Одним із принципів роботи цієї системи є встановлення меж для кожної з критичних контрольних точок – визначення критеріїв, які показують, що процес знаходиться під контролем. Розробниками системи формуються допуски й ліміти, яких необхідно дотримуватися, щоб у критичних контрольних точках ситуація залишалася керованою. В Україні принципи НАССР закріплено в ДСТУ 4161-2003 2003 «Система управління безпечністю харчових продуктів. Вимоги» та ДСТУ ISO 22000:2007 «Системи управління безпечністю харчових продуктів. Вимоги до будь-яких організацій харчового ланцюга».

При цьому, відповідно до Закону України «Про основні засади та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів», передбачається введення в Україні європейської моделі системи забезпечення безпечності і якості продуктів харчування, заснованої на процедурах НАССР, створення єдиного контролюючого органу у сфері безпечності харчових продуктів, скасування дозвільних документів і процедур, відсутніх у Європейському Союзі, впровадження європейських принципів регулювання ГМО, зокрема в частині реєстрації ГМО-джерел, а не продуктів, вироблених із них. Відповідно, ціле-раціональні критерії ефективності державного контролю за безпечністю і якістю харчових продуктів включають таке:

- підвищення питомої ваги підприємств із сертифікованої за стандартом НАССР системи менеджменту безпечності харчових продуктів;
- зменшення кількості випадків випуску неякісних харчових продуктів;
- збільшення кількості підприємств, що мають можливість виходу на міжнародний ринок;
- підвищення довіри споживачів до підприємств із сертифікованої за стандартом НАССР системи менеджменту безпечності харчових продуктів.

Група критеріїв виміру ефективності управління за типом «витрати-результат» характеризує залежність між розмірами бюджетного фінансування утримання державних органів, наділених компетенцією здійснювати контрольні заходи на ринку харчових продуктів, і досягненням поставлених для розвитку цього ринку цілей, які відображено в групі ціле-раціональних критеріїв. Так, у вересні 2014 року шляхом перетворення Державної ветеринарної та фітосанітарної служби, приєднання Державної інспекції з питань захисту прав споживачів, Державної санітарно-епідеміологічної служби створена Державна служба України з питань безпечності харчових продуктів і захисту споживачів, уповноважена здійснювати державний контроль за безпечністю і якістю харчових продуктів. Відповідно, зіставлення

кількості проведених нею контрольних заходів і динаміки розвитку ринку харчових продуктів, виражених у ціле-раціональних критеріях, дає уявлення про прагматичний рівень доцільності здійснення цих контрольних заходів. Якщо ж, незважаючи на високі витрати на здійснення контролю, він не веде до досягнення поставлених цілей, потрібно переглядати зміст контрольних заходів аж до повної відмови від деяких із них.

Наукова новизна отриманих у статті результатів полягає в тому, що в ній уперше сформульовано критерії ефективності державного контролю за безпечністю і якістю харчових продуктів і показано зв'язок між ними. Теоретичне й практичне значення положень дослідження полягає в можливості їх використання для розвитку науки адміністративного права в контексті вдосконалення адміністративних правовідносин, пов'язаних із ринком харчових продуктів, а також для формування нормативно-правової та методологічної бази діяльності Державної служби України з питань безпечності харчових продуктів і захисту споживачів, а також для активізації процесів дерегуляції з опорою на доцільність здійснення окремих контрольних заходів.

### Література

1. Зовнішня торгівля України товарами та послугами у 2014 році : статистичний збірник / Державна служба статистики України ; відповідальний за випуск А.О. Фризоренко. – К. : ДССУ, 2015. – 153 с.
2. Гаращук В.М. Предмет, об'єкт і суб'єкт контролю в державному управлінні / В.М. Гаращук // Проблеми законності. – 2001. – Вип. 50. – С. 92–97.
3. Гаращук В.М. Ще раз про сутність контролю та його загальне розуміння / В.М. Гаращук // Проблеми законності. – 2002. – Вип. 54. – С. 83–90.
4. Андрійко О.Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади : дис. ... докт. юрид. наук / О.Ф. Андрійко – К., 1999. – 390 с.
5. Господарський кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № № 18, 19–20, 21–22. – Ст. 144.
6. Економіка : [учебник] / под ред. А.С. Булатова. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : Юристъ, 2002. – 896 с.
7. Философский энциклопедический словарь / редкол. : С.С. Аверинцев, Э.А. Араб-Оглы и др. – 2-е изд. – М. : Сов. энциклопедия, 1989. – 815 с.
8. Макарова О.Ю. Критерии и показатели оценки эффективности / О.Ю. Макарова // Фундаментальные исследования. – 2013. – № 1–2. – С. 348–351.
9. Маврина И.А. Проектирование системы критерияльных оценок эффективности деятельности профессиональных объединений педагогов как субъектов развития образовательного учреждения / И.А. Маврина, А.А. Мотышева // Прикладная психология и психоанализ. – 2006. – № 4. – С. 30–39.
10. Зеркин Д.П. Основы теории государственного управления : [курс лекций] / Д.П. Зеркин, В.Г. Игнатов. – Ростов н/Д : Издательский центр «МарТ», 2000. – 448 с.
11. Коросташова І.М. Контроль в митній службі України: критерії ефективності / І.М. Коросташова // Митна справа. – 2005. – Вип. 6. – С. 39–43.

### Анотація

**Брулевич В. В. Підвищення ефективності державного контролю за безпечністю і якістю харчових продуктів. – Стаття.**

У статті досліджується категорія ефективності державного контролю за безпечністю і якістю харчових продуктів у контексті виділення системи її критеріїв. Виділено та охарактеризовано три групи критеріїв, до яких зараховано ціннісно-раціональні, ціле-раціональні й критерії вимірювання ефективності управління. Зроблено висновок про необхідність використання описаних критеріїв ефективності державного контролю в діяльності Державної служби України з питань безпечності харчових продуктів, захисту споживачів і активізації процесів дерегуляції з опорою на доцільність здійснення окремих контрольних заходів.

*Ключові слова:* ефективність державного контролю, критерії ефективності державного контролю, безпечність і якість харчових продуктів, державне регулювання ринку харчових продуктів.

### Аннотация

**Брулевич В. В. Повышение эффективности государственного контроля за безопасностью и качеством пищевых продуктов. – Стаття.**

В статье исследуется категория эффективности государственного контроля за безопасностью и качеством пищевых продуктов в контексте выделения системы ее критериев. Выделены и охарактеризованы три группы критериев, к которым отнесены ценностно-рациональные, целе-рациональные и критерии измерения эффективности управления. Сделан вывод о необходимости

использования описанных критериев эффективности государственного контроля в деятельности Государственной службы Украины по вопросам безопасности пищевых продуктов, защиты потребителей и активизации процессов дерегуляции с опорой на целесообразность осуществления отдельных контрольных мероприятий.

*Ключевые слова:* эффективность государственного контроля, критерии эффективности государственного контроля, безопасность и качество пищевых продуктов, государственное регулирование рынка пищевых продуктов.

### Summary

**Brulevych V. V. Increasing the efficiency of state control over the safety and quality of food products. – Article.**

The category of the efficiency of state control over the safety and quality of food products in the context of allocating its criteria is studied in the article. Three groups of criteria, which include valuable and rational, goal and rational, criteria to measure the effectiveness of management are outlined and characterized. It is concluded that there is the need to use mentioned criteria of state control's efficiency within the activities of the State Service of Ukraine on the issues of food safety, consumers' protection and enhancing the processes of deregulation relying on the feasibility of the implementation of certain control measures.

*Key words:* efficiency of state control, criteria of state control's efficiency, safety and quality of food products, government regulation of the market of food products.